

## RIFORME DEL SISTEMA PENITENZIARIO E RIORDINAMENTO DELLE NORME SULLA PREVENZIONE DELLA DELINQUENZA MINORILE (\*)

È all'esame del Parlamento un importantissimo disegno di legge, presentato dal ministro di Grazia e Giustizia on. Gonella, per la riforma del sistema penitenziario e per il riordinamento delle norme sulla prevenzione della delinquenza minorile.

La riforma ha trovato, sul piano giuridico, la sua ragion d'essere nella necessità di adeguare il sistema penitenziario italiano, che ha la sua principale fonte di norme nel regolamento approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 787, alla Costituzione della Repubblica nonché ai principi basilari sul trattamento dei detenuti accettati in tutte le nazioni civili, i quali, anche se non sanciti in vere e proprie convenzioni di diritto internazionale, hanno ricevuto una solenne affermazione nelle «regole minime» approvate nel primo Congresso di difesa sociale delle Nazioni unite tenuto a Ginevra nel 1955.

La presentazione del disegno di legge è stata preceduta da una lunga preparazione. Una commissione ministeriale, costituita nel 1947 e presieduta dall'on. Merlin, fu incaricata di rivedere il predetto regolamento e nel 1949 presentò un nuovo testo di norme che però non ebbe seguito. Nel 1957 venne costituita una nuova commissione ministeriale, presieduta dal direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena dott. Reale, la quale scorse subito la necessità di non limitarsi a ritoccare le norme regolamentari, ma di apportare sostanziali modifiche al sistema e fece perciò concrete proposte per l'elaborazione di un nuovo testo legislativo. Pertanto il ministro guardasigilli, con la collaborazione del direttore generale e di altri magistrati della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, curò la messa a punto del disegno che doveva essere presentato alla Camera (1).

Nella elaborazione del disegno di legge si palesò la necessità di integrare la disciplina della materia penitenziaria — tradizionalmente

---

(\*) Da *Mon. Trib.* 1971, pp. 238 ss.

(1) Il testo del disegno è pubblicato, con la relazione illustrativa, nel supplemento al fascicolo IV della «Rassegna di Studi Penitenziari» edito nel luglio 1960.

circoscritta all'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza — con quella dell'attuazione delle misure rieducative applicate ai minori e di tutto ciò che attiene alla prevenzione della delinquenza minorile. Infatti è innegabile la complementarità delle misure penali e di quelle rieducative applicabili ai minori — la quale secondo i più moderni indirizzi dovrebbe portare addirittura ad una mutua possibilità di conversione — ed è d'altra parte generalmente avvertita l'esigenza di stroncare tempestivamente le manifestazioni di criminalità dei minori se si vuole efficacemente combattere il fenomeno della criminalità in generale.

Nello sviluppo del progettato sistema, sono state tenute presenti in particolar modo le istanze della criminologia moderna, che si sforza di ricercare i fattori della delinquenza non con meri intenti speculativi ma al fine di apprestare gli opportuni rimedi, fra cui in prima linea i metodi di trattamento degli autori di reato che meglio possano giovare al loro recupero sociale.

Per quanto riguarda i minori, si è cercato di perfezionare le strutture esistenti, già abbastanza progredite per i recenti aggiornamenti legislativi (le ultime modifiche risalgono al 1956), e di migliorarne il funzionamento. Si è fatto in modo da rendere più efficiente il sistema di rilevamento dei casi bisognevoli di assistenza, imponendo ai pubblici ufficiali ed alle istituzioni assistenziali pubbliche e private lo specifico dovere di segnalare alla competente autorità giudiziaria ogni situazione pericolosa per un minore (art. 22); è stata regolata con la massima cura (artt. 23 e segg.) l'osservazione della personalità dei minori, cui sono chiamati a partecipare medici, psichiatri, psicologi, educatori ed assistenti sociali; sono state individuate con più precisa sistematica le misure rieducative applicabili ed è stata ritoccata la relativa procedura (artt. 50 e segg.); sono state enunciate le grandi linee del trattamento in istituto rieducativo e di quello all'esterno, affidato prevalentemente al servizio sociale (artt. 28 e segg.); sono stati, infine, raggruppati, con intenti soprattutto pratici, sotto il nome di assistenza post-rieducativa gli interventi solitamente detti di *post-curam o after care* (art. 49).

Ben più profonde e sostanziali innovazioni sono state introdotte per quanto riguarda l'esecuzione delle pene detentive e delle misure di sicurezza personali. Nel testo sono anzitutto affermati, in armonia con le suddette «regole minime», i canoni fondamentali del trattamento — umanità e rieducazione — ed i principi a cui deve uniformarsi la sua applicazione; fra i quali prendono specifico risalto l'ordine e la disciplina, condizionati per altro al rispetto della persona umana, e l'assenza di ogni discriminazione, che costituisce garanzia d'imparzialità (art. 59). Nell'azione rieducativa, è data particolare importanza alla educazione religiosa, alla istruzione, al lavoro ed alla preparazione professionale; a cui debbono accompagnarsi le attività culturali, ricreative e sportive, opportunamente coordinate, e la cura dei rapporti

fra i detenuti ed internati e le persone familiari (art. 60 e segg.). È previsto, in generale, un sensibile miglioramento nelle condizioni di vita dei detenuti e degli internati rispetto a quelle date dalle norme del regolamento del 1931 (le quali per altro hanno già ricevuto notevoli temperamenti nell'applicazione pratica, specialmente per le concessioni introdotte con le istruzioni ministeriali degli ultimi anni).

Per quel che riguarda i metodi di trattamento, il nuovo testo sottolinea in modo particolare il criterio della individualizzazione, che rappresenta condizione indispensabile per una efficiente opera rieducativa. Premessa del trattamento individualizzato è l'osservazione della personalità dei soggetti, destinata ad accertarne le carenze fisio-psichiche e le altre cause del loro disadattamento sociale, di cui la condotta criminosa è stata un sintomo; essa dev'essere condotta con indagini scientifiche ed essere attuata all'inizio dell'esecuzione penale e proseguita durante tutto il corso della stessa (art. 67, comma 20). A tal fine, è stata prevista una nuova categoria di istituti, i centri di osservazione (art. 91), che, sull'esempio di quello già in funzione a Rebibbia, debbono accogliere i condannati e gli internati per la formulazione o la revisione di un programma di trattamento. Tutti i dati relativi allo sviluppo dell'osservazione e del trattamento debbono essere riportati nella cartella biografica: interessantissimo documento, che può servire di base per ogni riscontro sulla esattezza delle diagnosi e sulla efficacia delle terapie praticate ai fini del riadattamento sociale di ciascuno.

Per assicurare una valida attuazione del trattamento individualizzato, il disegno di legge prescrive che il raggruppamento dei soggetti negli istituti deve avvenire in vista della possibilità di sottoporli ad un regime dalle linee fondamentali comuni: la qual cosa richiede, fra l'altro, che siano evitate le comunità troppo numerose (art. 69). È stato così superato il criterio, seguito dal regolamento del 1931, di classificare tutti gli istituti in categorie predeterminate, ciascuna caratterizzata da un ben definito tipo di regime: criterio che rappresentò ai suoi tempi un progresso, in quanto consentì all'amministrazione di organizzare taluni stabilimenti speciali con apprezzabili vedute tecniche, ma che non può essere più seguito perché il rigore formale a cui esso si ispira si risolve in un ostacolo per la duttilità del trattamento. Ciò non esclude, tuttavia, la permanenza di alcuni istituti tipici, la cui differenziazione appare valida anche alla luce delle attuali concezioni, come gl'istituti speciali per minorenni (art. 92) e quello per infermi e minorati (art. 94).

Un regime di trattamento del tutto nuovo per il nostro ordinamento è introdotto dal disegno di legge: quello della semilibertà, caratterizzato dalla possibilità di ammettere i detenuti e gl'internati a partecipare ad attività lavorative o d'istruzione all'esterno dell'istituto penitenziario, per alcune ore della giornata. Tale regime è già stato sperimentato, sia pure da pochi anni, con costante successo in

altri paesi europei (particolarmente in Francia ed in Gran Bretagna) e si presenta spiccatamente idoneo a saggiare il grado di riadattamento sociale dei soggetti ed a favorirne il definitivo rientro nella vita libera. L'attuazione di esso deve essere fatta con la dovuta prudenza e pertanto sono prescritte speciali condizioni per l'ammissione dei detenuti ed internati a fruirne e speciali cautele per l'esecuzione (art. 115). Coloro che potranno godere del regime di semilibertà avranno la possibilità di ottenere anche delle licenze (art. 116).

Una importante innovazione è apportata alla disciplina della libertà vigilata, per cui accanto alla tradizionale sorveglianza di polizia è prevista l'assistenza del servizio sociale, la quale ha la funzione di aiutare la persona sottoposta a tale misura a superare le difficoltà, materiali e morali, che possono ostacolare il suo reinserimento nella società (artt. 118 e 119).

Un notevole risalto è dato all'assistenza post-penitenziaria, intesa soprattutto come complemento dell'opera di recupero sociale esplicata nell'esecuzione della pena o della misura di sicurezza. Viene migliorata la struttura dei Consigli di patronato (che dovrebbero prendere il nuovo nome di Consigli di aiuto sociale) e ad essi sono affiancati i comitati per l'occupazione degli assistiti, deputati ad esercitare una impegnativa azione per superare le difficoltà opposte dal mercato del lavoro e dalle troppo diffuse prevenzioni e resistenze nei confronti dei pregiudicati, oltre che gli assistenti volontari, i quali potranno essere chiamati a svolgere la loro benefica attività sia nell'interno degli istituti sia all'esterno, a favore dei dimessi e delle famiglie (artt. 127 e segg.). Ma la principale innovazione è rappresentata dalla prevista costituzione dei Centri di servizio sociale, i cui precipui compiti sono quelli di procedere ad inchieste sociali ai fini dell'applicazione, della modificazione, della proroga e della revoca delle misure di sicurezza ed ai fini della concessione della liberazione condizionale; di provvedere, come già accennato, all'assistenza dei sottoposti a misure di sicurezza personali non detentive ed altresì di prestare una specifica collaborazione tecnica al personale degli istituti ed ai Consigli di aiuto sociale.

Il disegno provvede anche ad assicurare il miglior funzionamento del giudice di sorveglianza, il cui ufficio viene ad assumere una struttura più complessa, con corrispondente mutamento di denominazione (magistrato di sorveglianza). A tale organo giudiziario è data la possibilità di svolgere una azione più penetrante nel campo della sorveglianza sulla esecuzione penitenziaria ed in quello delle misure di sicurezza, grazie alla collaborazione del personale tecnico degli uffici di servizio sociale. È previsto inoltre l'esonero dei detti magistrati da ogni altra attività di ufficio: la qual cosa è garanzia di totale dedizione ai delicatissimi compiti inerenti a questa attività giudiziaria e quindi di più approfondita preparazione nelle materie penitenziarie e nelle discipline criminologiche che ne rappresentano il fondamento scientifico.